

Anne-Sophie GIJS

Professeure, Ecole interfacultaire en études européennes, Université catholique de Louvain – Belgique

Les politiques de l'Union européenne et l'intégration de l'Afrique au tournant du 21^e siècle : comment concilier valeurs et nouvelles ambitions stratégiques ?

Introduction

Depuis le début des années 1990, en tant que partenaire jusque-là privilégiée des Etats subsahariens, l'Union européenne s'est impliquée activement dans la promotion de l'intégration régionale du continent africain, comme elle le fait d'ailleurs dans d'autres parties du monde également¹. C'est non seulement une manière pour l'Union européenne d'affirmer sa spécificité identitaire et normative à l'échelle internationale, en diffusant hors de ses frontières le "modèle" de coopération unique qui la caractérise et qui a fait son succès². En effet, la solidarité et la communauté de valeurs que la CE parvint à instaurer ont favorisé

1 Hettne, 2010, 31

2 Farrell, 2004, 4 ; Söderbaum et Stålgren, 2010, 144

sa reconstruction politico-économique après le chaos de la Seconde guerre mondiale. Mais la promotion de l'intégration régionale permet aussi à l'UE de satisfaire ses intérêts pragmatiques, car en incitant ses partenaires singuliers à collaborer entre eux à l'intérieur d'espaces élargis, l'UE accroît l'étendue de son impact potentiel à l'étranger. Dans le contexte d'interdépendances accrues lié à la mondialisation, l'UE réalise ainsi des économies d'échelle bénéfiques sur le plan commercial et financier, utiles pour concurrencer d'autres rivaux économiques ; la coopération élargie et/ou externalisée lui permet aussi de déléguer les tâches dans des opérations visant à sauvegarder la paix et la sécurité.

L'intégration régionale est donc à la fois une *“valeur”*, un symbole, un label de référence promu par l'UE en son sein et vis-à-vis de l'extérieur, mais aussi un *“outil stratégique”* lui permettant d'atteindre des objectifs réalistes.

Dès lors, c'est non seulement par le biais de la collaboration *inter-régionale* reliant d'une part l'UE et d'autre part le continent africain, mais aussi via les dynamiques fédératrices que l'UE veut initier à l'intérieur de ce continent africain, que les deux entités sont censées pouvoir affronter les défis auxquels elles sont confrontées, en matière de développement inclusif et durable, de “bonne gouvernance”, de défense des droits de l'homme, de sécurité, ou encore au niveau des enjeux climatiques et environnementaux. En tout cas, c'est à cela que s'engage, d'une façon ou d'une autre, la multitude d'accords et de partenariats qui relient aujourd'hui l'Union européenne aux pays d'Afrique subsaharienne. Si l'on collationne ces textes, allant des accords de Cotonou à la stratégie conjointe UE-Afrique, aucun domaine ne semble plus échapper à la collaboration réciproque, ce qui tendrait à prouver, ainsi que les dirigeants européens et africains le martèlent dans leurs discours³, qu'ils ont réellement pris

3 Voir par exemple l'avant-propos d'H. Van Rompuy ou la préface de J.M. Barroso au *Partenariat stratégique UE-Afrique*, brochure éditée par le Conseil de l'UE, octobre 2014 ; Voir le discours de J.C. Juncker aux journées européennes du développement, Bruxelles, 7 juin 2017 (consulté le 15 octobre 2017 sur http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1566_fr.htm) ; “Federica Mogherini présente un plan en vue d'un partenariat renforcé avec l'Afrique en matière de paix et de sécurité ainsi que de création d'emplois pour les jeunes”, article publié le 4 mai 2017 sur le site du Service extérieur de l'UE : <https://eeas.europa.eu/headquarters>, et consulté le 3 août 2017. Elle déclare notamment : « 2017 sera l'année d'un nouvel élan pour le partenariat entre l'Europe et l'Afrique : chaque obstacle auquel nous pourrions être confrontés constitue un défi

conscience que c'est en *conjuguant* leurs forces, à la fois *en interne* et *entre eux*, qu'ils peuvent oeuvrer à un avenir meilleur pour chacun.

Et pourtant, les réalités quotidiennes nous offrent un tout autre tableau : l'Europe se ferme de plus en plus aujourd'hui aux vagues de migrants africains qui préfèrent risquer la mort par la mer et l'exil plutôt que de rester vivre sur un continent menaçant et sans perspectives. Par conséquent, comment ne pas être interpellés par ce contraste entre la solidarité proclamée et les replis constatés dans les faits ? La crise migratoire constitue sans doute la preuve la plus explicite que les stratégies préconisées en matière de développement ou de prévention de conflit, aussi "intégratrices" se veulent-elles, n'ont pas atteint leurs objectifs. Elle remet aussi en cause les valeurs constitutives de nos démocraties libérales et témoigne de la crise identitaire profonde qu'elles traversent, elles qui érigent des murs pour, semble-t-il, se protéger "du dehors" et mieux se retrouver "en dedans"⁴. A l'heure actuelle, le raidissement des politiques migratoires n'est pas le seul sujet de crispation entre leaders européens et africains : il s'ajoute par exemple à l'épineux dossier concernant la libéralisation de leurs échanges commerciaux que les "accords de partenariat économique", lancés au début des années 2000, ne sont pas encore parvenus à régler partout en Afrique, vu les antagonismes qu'ils ont éveillés.

Plutôt que de céder à la tentation des jugements ou condamnations hâtives face à ces problématiques éminemment sensibles et complexes, cette contribution visera à identifier certaines causes très concrètes permettant d'expliquer les distorsions entre d'une part les promesses et d'autre part les réalités. Dans la lignée de la thématique de ce colloque, la situation sera examinée sous *deux* angles principaux. Dans un premier temps, il s'agira d'identifier les facteurs qui entravent aujourd'hui l'idée d'un "partenariat" entre deux entités égales, solidaires et complémentaires, et par conséquent qui compliquent la *collaboration inter-régionale* entre l'Union européenne et l'Afrique en ce début du 21^e siècle.

commun, et l'espoir de l'Afrique est *notre* espoir. La solidité de l'Afrique est importante pour l'Europe, tout comme notre *amitié* l'est pour nos populations. Ce n'est qu'en *conjuguant* nos forces et en travaillant *en partenariat* que nous pourrons offrir à nos jeunes un avenir plus prometteur et pacifique. Aujourd'hui, nous ne cherchons pas simplement ce que nous pouvons faire *pour l'Afrique* mais ce que nous pouvons faire *ensemble avec l'Afrique* ».

4 Mbembe, 2016

Ensuite, nous nous pencherons sur les éléments qui, dans leurs interactions réciproques, compliquent plus spécifiquement les efforts d'intégration à l'intérieur du continent africain.

A ces fins, nous combinerons différents angles d'analyse, issus de *l'histoire*, de l'organisation *politique* et *institutionnelle* de l'UE et de l'Afrique, sans oublier les cadres *juridiques* ainsi que les dimensions éthiques et *humaines* influençant leurs relations.

1. La collaboration interrégionale UE-Afrique : les foyers de tensions et de paradoxes

Commençons donc par aborder la collaboration interrégionale UE-Afrique en la replaçant dans une perspective chronologique. Avant tout, il est important de rappeler que si les domaines d'interaction entre l'UE et l'Afrique semblent aujourd'hui innombrables, ceci ne résulte que d'une évolution très récente. Dans l'histoire des relations entre la Communauté économique européenne et l'Afrique, la fin de la guerre froide constitue à cet égard un moment pivot. On pouvait s'attendre à ce que la chute des régimes communistes *simplifie* les relations entre l'Europe et l'Afrique et favorise leur *rapprochement*, puisque le rival idéologique était anéanti et qu'il n'y avait temporairement plus de système alternatif au modèle de modernité "à l'occidentale". Et pourtant, à partir du début des années 1990, les relations entre l'Europe et l'Afrique vont au contraire se *complexifier*, et les *risques* que les deux continents *se distancient* l'un de l'autre vont se multiplier. Cela découle principalement du fait qu'alors que les relations entre la Communauté économique européenne et l'Afrique se cantonnaient jusque-là aux domaines du commerce et de l'aide au développement, elles vont désormais revêtir des dimensions de plus en plus politiques, ce qui va par conséquent raviver les craintes que les ingérences et les inégalités du temps colonial ne refassent surface...

La première manifestation de ce retour en force du "politique" dans les relations eurafricaines s'observe par la montée en puissance des exigences européennes dans l'allocation des aides au développement : en

effet, si elles étaient jusque-là octroyées indépendamment de la nature des régimes africains ou des choix idéologiques des pays bénéficiaires, pour ne pas froisser d'éventuels alliés dans le contexte de rivalité avec le bloc communiste⁵, à partir des conventions de Lomé IV et Lomé IV bis en 1989 et 1995, ces aides seront désormais conditionnées au respect de critères économiques (découlant des logiques "d'ajustement structurel" promues par la Banque mondiale et le FMI) et politiques (respect des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit). Le fait que les Etats africains doivent désormais se plier à des réformes macroéconomiques et institutionnelles visant la "bonne gouvernance", sous peine de sanctions ou de suspension de la coopération, est donc venu éroder la nature "égalitaire" du partenariat originellement conclu avec la CEE, et contredire un autre principe fondamental du "système Lomé" initié depuis 1975 : l'idée selon laquelle les Africains étaient les premiers responsables de leur développement, les Européens ne faisant que les y aider⁶.

Cette montée en puissance des exigences européennes eut lieu au moment précis où la "Communauté économique européenne" se transformait en "Union européenne" c'est-à-dire s'affirmait elle-même en acteur de plus en plus "intégré" sur le plan politique, un acteur qui entendait bien déployer les nouvelles ailes diplomatiques et politiques de sa "PESC - Politique étrangère et de Sécurité commune" dès 1992, certes en Afrique - terrain jusqu'ici privilégié de ses relations économiques extérieures et bénéficiaire prioritaire de son aide au développement - mais aussi, et de plus en plus, *ailleurs* sur la planète. Après la chute du mur de Berlin, ce sont d'abord les pays d'Europe centrale et orientale qui vont mobiliser l'attention politique et le soutien/l'intérêt économique de l'UE, auxquels s'ajouteront bientôt tous les pays situés dans son voisinage proche, dans le pourtour méditerranéen et le Moyen-Orient, de même que les contrées plus éloignées d'Asie et d'Amérique latine⁷ (laquelle bénéficie d'un regain d'intérêt depuis l'entrée

5 Après le régime d'association mis en place avec les colonies africaines dans le Traité de Rome en 1957, puis les conventions de Yaoundé signées en 1963 et 1969 avec les pays africains indépendants, le « système Lomé » établi dès 1975 avec les pays ACP, c'est-à-dire d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique se voulait toujours « politiquement neutre ». Le contenu des accords avec les ACP ne permettait pas de discuter de sujets politiques à proprement parler.

6 Frisch, 2008, 34

7 Petiteville, 2001, 439; Nkundabagenzi, 2003, 75 ; Grimm, 2010, 50-52

de l'Espagne et du Portugal dans la CE)⁸. Ensuite, à la faveur des élargissements aux pays d'Europe centrale et de l'Est dès 2004, une plus grande proportion de pays dans l'UE n'aura plus de lien économique ou historique avec l'Afrique, ce qui amenuisera encore l'importance de la zone subsaharienne à l'échelle des centres d'attention du nouvel espace européen.

Ainsi donc, dès le début des années 1990, la conditionnalité de l'aide, l'affirmation politique de l'UE sur la scène internationale et son intérêt pour d'autres marchés émergents, au fil de ses élargissements, ont été les premiers facteurs qui ont exposé l'Europe et l'Afrique subsaharienne au risque de *se distancer* l'une de l'autre. Se sentant marginalisés dans les nouvelles préoccupations géostratégiques et économiques de l'Union européenne, les leaders africains pouvaient être d'autant plus enclins à multiplier les accords avec d'autres donateurs ou partenaires commerciaux, moins scrupuleux en matière de gouvernance interne: au tournant du 21^e siècle, la Chine, l'Inde, le Brésil et les Etats-Unis se mettent d'ailleurs à challenger le quasi-monopole dont l'Europe pouvait se targuer en Afrique⁹.

Il a donc fallu "rectifier le tir" et c'est précisément ce qui a conduit les décideurs européens à vouloir réaffirmer l'approche égalitaire qui était censée sceller leurs relations depuis que les Etats africains avaient décidé de s'associer en toute souveraineté au "marché commun". D'où la multiplication de déclarations et nouveaux accords de partenariat UE-Afrique conclus au début des années 2000 valorisant la collaboration entre "égaux" guidés par une vision et des principes communs, accords qui pourtant, ne contiennent pas moins mais plus de dispositions conditionnant l'aide et les échanges commerciaux au respect de critères éthiques, de performances macro-économiques ou de gestion migratoire. Il s'agit là d'un **premier paradoxe, d'un premier foyer générant**

8 Alors qu'en 1988, les ACP attiraient 69,4 % de l'aide communautaire, ils n'en recevront que 34,7 % du montant total dix ans plus tard. En comparaison, 7,4 % de l'aide communautaire était affectée à la Méditerranée en 1988, contre 15,9 % en 1998... Les PECO qui ne recevaient rien en 1988 reçoivent quant à eux 7,1 % de l'aide totale dix ans plus tard. COM (2000) 212 final du 26 avril 2000. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. La politique de développement de la Communauté européenne, annexe 2 : « L'aide communautaire en chiffres, source Overseas Development Institute, 1999 ». Entretien avec S. Manservigi, directeur général de la DEVCO, Bruxelles, 22 février 2017.

9 Sicurelli, 2010, 96

des tensions dans la coopération interrégionale UE-Afrique : les nouveaux textes et accords conclus au début du 21^e siècle, à commencer par les accords de Cotonou signés en 2000 avec les ACP, semblent vouloir “colmater” par un rapprochement et une égalité “déclaratoires”, “rhétoriques” les vecteurs de distanciation réels liés aux changements géopolitiques provoqués par la fin de la guerre froide et la mondialisation. Et indépendamment des asymétries structurelles entre les régions en présence – c’est-à-dire des différences de niveau socioéconomique et de force d’influence à l’échelle internationale – la crédibilité de l’égalité “proclamée” est questionnable, y compris sur le plan politique, par le fait qu’elle soit à de nombreux égards “conditionnée”. Même si théoriquement, les valeurs et principes consacrés dans les accords s’appliquent à chacune des parties prenantes. Nous allons y revenir, mais avant, reprenons notre cheminement historique.

A l’aube des années 1990, la PESC n’est pas le seul canal qui vient s’ajouter à ceux du commerce et de l’aide au développement, dont la CE disposait traditionnellement pour agir en Afrique (c’est-à-dire depuis le régime “d’association” établi par le Traité de Rome de 1957 ; rappelons que depuis 1975, le commerce et le développement relèvent des conventions de Lomé élargies aux pays ACP). En effet, après l’effondrement des deux blocs, une multitude de conflits locaux surgissent ça et là dans le monde, n’épargnant pas les civils et provoquant des mouvements de réfugiés : face aux difficultés rencontrées au Kurdistan, en ex-Yougoslavie ou en Somalie, l’UE décidera non seulement de renforcer ses capacités en matière d’aide humanitaire et d’aide d’urgence (la création de l’Office ECHO en 1992 étant destinée à améliorer la visibilité de la Communauté dans ce secteur), mais elle voudra aussi ensuite améliorer son efficacité dans la prévention et la gestion de conflits. La “Politique européenne de Sécurité et de Défense” (PESD) au tournant des années 2000, suivie de la “Stratégie européenne de Sécurité” lancée en 2003, permettent de déployer de nouveaux instruments militaires et civils afin que l’UE puisse mieux prévenir et gérer les crises hors de ses frontières, et notamment en Afrique. Des missions PESD/PSDC seront ainsi déployées au Congo, au Tchad, en République centrafricaine, en Somalie, dans le Sahel et en Libye, à des fins sécuritaires diverses (réformes de l’armée, de la police ou des systèmes de sécurité locaux ; appui à la lutte

locale contre la piraterie, le terrorisme, la criminalité ; aide à la surveillance des frontières et à la lutte contre les passeurs et les trafiquants d'êtres humains).

Alors, bien évidemment : plus l'Union européenne va disposer de nouveaux instruments régis par des institutions et des logiques décisionnaires différentes, plus ceux-ci risqueront d'entrer en concurrence, voire de se court-circuiter les uns les autres, malgré les approches holistiques ou globales développées ces dernières années pour réinsuffler de la cohérence entre ces outils épars, souvent élaborés dans l'urgence. **C'est un deuxième facteur décisif, qui entrave la capacité de l'UE à parler d'une seule voix quand elle interagit avec l'Afrique et qui bien souvent déforce sa crédibilité.** C'est cependant aussi un constat qui devrait inciter les leaders africains, lorsqu'ils désapprouvent certaines politiques attribuées à "Bruxelles", à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain puisque l'UE ne peut être considérée comme un bloc monolithique : chaque choix politique est l'objet d'équilibrage et de compromis dans lesquels, si une majorité l'emporte, il n'en reste pas moins des acteurs qui continuent de défendre une optique différente.

De manière manichéenne, certains opposent par exemple les priorités africaines en terme de commerce, développement et réduction de la pauvreté aux priorités européennes focalisées sur la bonne gouvernance, la paix et la sécurité¹⁰. Or les choses sont bien plus subtiles que cela. Ainsi, on a largement entendu parler du scepticisme des chefs d'Etat africains face à la logique sous-tendant les "Accords de partenariat économique" que le Commissaire européen Peter Mandelson et sa DG du Commerce ont voulu leur "imposer" au début des années 2000 (Elgström, 2010). En résumé, forcés de se conformer aux règles de l'OMC, les décideurs et fonctionnaires négociant les nouveaux APE prônaient que l'abandon du "système préférentiel" et la libéralisation quasi-complète et rapide des échanges commerciaux entre l'UE et l'Afrique allaient favoriser le développement des pays africains. Mais le grand public fut peut-être moins informé qu'à l'époque des négociations, du côté européen aussi, les critiques avaient fusé : la DG de l'Agriculture et certains Etats membres comme la France n'étaient pas favorables à l'ouverture totale

10 Farrell, 2013, 105

des marchés européens, notamment dans certains secteurs sensibles, comme celui du sucre. La Direction générale du Développement, le Parlement européen ainsi que plusieurs Etats membres, comme le Royaume-Uni ou la Suède¹¹, avaient quant à eux relayé les arguments des ONG, en s'alarmant des conséquences qu'une ouverture commerciale trop précipitée pourrait provoquer en Afrique, notamment en termes de pertes de rentrées douanières indispensables au financement de services publics (soins de santé, éducation) ou à l'égard de petits producteurs locaux incapables d'affronter la concurrence des produits européens du jour au lendemain. Au final, c'est donc surtout l'autoritarisme, le chantage à l'aide et le paternalisme dont le Commissaire Mandelson et ses équipes ont fait preuve qui ont été retenus par les médias et l'opinion publique, en Europe comme en Afrique. Or aujourd'hui, on a opté pour des protections, des aides et des délais supplémentaires, ce qui prouve que l'intransigeance a fait place au compromis. Néanmoins, il reste difficile de concilier les impératifs liés à la politique du *commerce extérieur* – impliquant notamment la mise en conformité avec les règles de l'OMC – avec ceux de la *coopération au développement*, supposant l'aménagement de conditions tenant compte de la spécificité des configurations économiques locales en Afrique.

Abordons un autre exemple symptomatique de la difficulté de concilier les divers volets de l'action extérieure européenne avec cohérence et qui a d'énormes implications sur sa crédibilité dans sa relation avec l'Afrique. Aujourd'hui, pour "s'attaquer aux racines des conflits" qui sont, entre autres, à l'origine de l'augmentation des flux migratoires vers l'Europe, l'UE a mis sur pied, comme nous l'avons vu, diverses opérations civiles et militaires via la PESD/PSDC. Ces missions sont financées par une ligne PESC spécifique du budget communautaire (pour les missions civiles), par des apports financiers directs des Etats membres (via le mécanisme *Athena* pour les opérations militaires), mais aussi en prélevant parfois *sur les montants affectés* à l'aide au développement¹². C'est donc en extrayant des milliards du FED, le Fonds réservé à la coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, que la

11 Sicurelli, 2010, 98-105 ; Farrell, 2010, 80-82

12 Dumoulin et Gros-Verheyde, 2017, 283-286

Commission et les Etats membres de l'UE alimentent des mécanismes permettant, soit de soutenir les capacités de l'Union africaine et des organisations sous-régionales en Afrique en matière de prévention et gestion de crise (comme la "Facilité à la paix africaine", créée en 2003), soit d'aider les gouvernements africains particulièrement exposés au problème migratoire à optimiser leurs dispositifs de sécurité ou trouver des solutions économiques locales pour endiguer les fuites, notamment vers l'Europe (comme le "Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique" lancé au Sommet eurafricain de la Valette, en novembre 2015). A l'heure actuelle, l'alignement entre l'agenda « développement » et l'agenda « sécurité » est de plus en plus assumé voire revendiqué par les dirigeants européens dans leurs déclarations publiques et le tout nouveau *Consensus européen pour le Développement* de 2017, consacre lui-même cette inclination à user de la coopération au développement dans la prévention, la gestion et la résolution de crises¹³, et dans la lutte contre les migrations irrégulières¹⁴. Il n'empêche que cela suscite des interrogations au sein du Parlement européen¹⁵ ou parmi d'anciens fonctionnaires de la

13 Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. Le nouveau Consensus européen pour le Développement: "Notre monde, notre dignité, notre avenir", juin 2017, article 65 : "L'UE et ses Etats membres auront recours à la coopération au développement dans le cadre de l'ensemble des politiques et instruments visant à prévenir, gérer et résoudre les conflits et les crises, à prévenir les besoins humanitaires et à établir une paix durable et une bonne gouvernance".

14 *Ibid.*, articles 39, 40 et 41. Ce dernier article stipule notamment : "A travers la politique de développement, l'UE et ses Etats membres s'attaqueront aux causes profondes de la migration irrégulière et contribueront, entre autres, à l'intégration durable des migrants dans les pays et communautés d'accueil et à la bonne intégration socio-économique des migrants de retour dans leur pays d'origine ou de transit"...

15 Un rapport de la Commission du développement du Parlement européen daté du 28 juin 2016 et portant sur les implications du fonds fiduciaire pour l'Afrique rappelait que l'aide au développement ne devrait pas être utilisée pour ralentir les flux de migrants et de demandeurs d'asile, et que les projets couverts par le fonds d'affectation spécial de l'UE ne devraient pas servir de prétexte pour empêcher les départs ou durcir les contrôles aux frontières entre les pays, en ignorant ainsi les facteurs qui poussent les gens à quitter leur pays. Voir aussi la résolution du Parlement européen du 5 avril 2017 insistant sur le fait qu'il ne fallait pas uniquement focaliser l'attention sur les résultats "quantitatifs" en matière de "retours" de migrants car ces chiffres devaient

DG Développement¹⁶, qui s'inquiètent de la propension de l'Union à agir en "pompier" qui ne ferait qu'éteindre les incendies au lieu d'empêcher les mises à feu par le biais de projets de développement durable, plus globaux et inclusifs. Equilibrer ou échelonner les priorités s'avère donc impérieux. N'est-il pas paradoxal, par exemple, qu'à cause des politiques d'émigration "choisies" limitant l'accès légal à l'Europe aux Africains les plus favorisés, aux "cerveaux", aux "médecins" par exemple, ceux-ci soient dès lors "remplacés" dans leurs pays par des coopérants européens distribuant l'aide humanitaire ? Et peut-on vraiment garantir que le renforcement des dispositifs de sécurité dans certains Etats africains, au moyen de ces nouveaux fonds européens, va vraiment empêcher les personnes les plus désemparées d'emprunter d'autres chemins, encore plus dangereux pour leur survie¹⁷ ?

Ceci nous renvoie donc à un **troisième facteur à l'origine de graves incohérences dans la façon dont l'UE se comporte envers l'Afrique, et qui peut endommager la portée de tout paradigme qu'elle chercherait à lui "vendre"** : la difficulté constante qu'elle éprouve à concilier les valeurs humanistes dont elle se réclame – et qui sont scellées dans ses traités constitutifs et ses accords bi- ou multilatéraux avec les pays africains - avec ses intérêts réels, qu'ils soient relatifs à ses besoins économiques, sécuritaires ou stratégiques. Ainsi, par exemple, bien que l'UE dispose d'un arsenal de sanctions pour "punir" les pays partenaires qui ne respecteraient pas ses valeurs essentielles – (gel des avoirs des dirigeants à l'étranger, non-délivrance de visas pour circuler en Europe, embargos commerciaux, suspension de la coopération...) – la pratique démontre combien il lui est difficile d'en user quand l'interlocuteur est un pourvoyeur incontournable de ressources énergétiques (comme le Nigéria, à l'époque d'Obasandjo) ou quand sa stabilité politique, bien que corrélée à une gestion étatique autoritaire, soit garante de la sécurité de toute une région (comme ce fut le cas au début des années 2000 avec

être contrebalancés par d'autres considérations, comme le développement des économies locales dans les pays partenaires, la mobilité régionale, et le niveau de protection assuré aux migrants à leur retour dans les pays de transit ou d'origine.

16 Entretien avec D. Frisch, ancien directeur général de DG Développement de l'UE, Bruxelles, 14 juin 2017.

17 Krotov-Sand, 2017, 8

l’Ethiopie de Meles Zenawi et le Kenya de Mwai Kibaki pour la Corne de l’Afrique, ou la RDC de Kabila et le Rwanda de Kagame en Afrique centrale)¹⁸. Inversément, l’UE n’hésite pas à renforcer les capacités de gouvernance de certains pays qui, si elles peuvent aider à mieux combattre les berceaux terroristes ou à juguler les flux migratoires, méritent un soutien financier accru¹⁹, malgré l’opacité politique en vigueur ou les négligences internes en matière de respect des droits et libertés

18 Helly, 2010

19 Dumoulin et Gros-Verheyde, 2017, 400

Rappelons que via l’accord UE-Turquie de mars 2016, les autorités turques se sont engagées, en échange de plus de 3 milliards d’euros, à collaborer avec l’UE pour juguler l’afflux de migrants liés au conflit syrien. Dans la foulée, le processus d’adhésion de la Turquie à l’UE avait été relancé. Lors du sommet de juin 2016, les Vingt-Huit ont précisé leur politique externe sur les migrations, correspondant à une vision plus défensive destinée surtout à limiter les flux de migrants. On peut en dégager trois idées forces : coopérer avec les pays tiers pour endiguer les flux ; renforcer la protection des frontières extérieures de l’UE ; répondre à l’afflux de réfugiés en Europe et assurer les retours. Cette politique est basée sur le principe du “*More and More*” : plus un pays s’engage sur des actions intéressant les Européens en matière de migrations (réadmission de ses nationaux ou de ressortissants de pays tiers, contrôle des routes de migrants sur son territoire), plus il reçoit de financements. Les Chefs d’Etat et de gouvernement déclinent cette stratégie lors du Conseil européen à Malte, le 3 février 2017, afin de contrôler la zone de la Méditerranée centrale, à partir de la Libye, qui est devenue la principale route d’afflux de migrants et de demandeurs d’asiles vers l’Europe. Cette politique extérieure de gestion migratoire s’accompagne du financement de nombreux projets, annoncé par vagues successives. L’UE avait ainsi adopté, à la mi-juin 2016, un paquet de 146 millions d’euros, au titre du Fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique, visant à renforcer l’appui aux forces de sécurité intérieure ainsi que la gestion des frontières dans les pays d’origine ou de transit de l’émigration. Dès la mi-avril 2016, la Commission avait déjà annoncé 20 actions *pour la région du Sahel et du bassin du Lac Tchad*, d’un montant de plus de 280 millions d’euros, elles aussi financées par le Fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique. Plusieurs projets concernent la sécurité directement. 381 millions supplémentaires ont été débloqués mi-décembre 2016, portant le chiffre des actions financées au titre de la lutte contre l’instabilité et la migration irrégulière pour la région du Sahel et du Lac Tchad à plus de 900 millions d’euros. Le 25 janvier 2017, la Commission propose d’allouer 200 millions d’euros du Fonds fiduciaire à *l’Afrique du Nord*, avec un “accent prioritaire” mis sur les projets liés à la migration en Libye et débloque 3,2 millions d’euros pour assurer la formation des garde-côtes lybiens. Dans le prolongement de cet engagement, le 12 avril 2017, le fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique adopte un programme de 90 millions d’€ visant à améliorer la gestion des migrations en *Libye*, mais aussi à renforcer la protection des migrants dans le pays. Aujourd’hui, plusieurs rapports internationaux continuent pourtant de dénoncer les trafics d’êtres humains ainsi que les violences et tortures infligées aux migrants en Libye, un Etat au bord de l’implosion, où la sécurité publique continue à se dégrader.

fondamentales²⁰. Ces derniers mois, le renforcement de la collaboration européenne avec la Turquie, la Libye ou l’Egypte est évidemment symptomatique à cet égard. On pourrait aussi mentionner le soutien de 50 millions d’euros que l’UE offre actuellement à la force “G5” qui combat les groupes jihadistes et le crime organisé au Sahel²¹, bien que les Etats africains du G 5 – le Tchad, la Mauritanie, le Burkina Faso, le Mali et le Niger – ne se distinguent pas vraiment tous par leurs progrès démocratiques ou humanistes ces dernières années. Certes, l’ampleur du défi sécuritaire au Sahel aujourd’hui nécessite que ces Etats africains soient aidés à renforcer leurs capacités “régaliennes” (forces et moyens militaires, civils, policiers...) ²², la sécurité des populations – leur droit à la vie

20 Crawford, 2013

Voir aussi par exemple, parmi les pays d’Afrique subsaharienne qui ont été les plus aidés pour développer leur « gouvernance » via le FED entre 2008 et 2013, figurent la Mauritanie (42 % de ses allocations FED affectées à la gouvernance) et le Tchad (34 %), soit des pays qui sont extrêmement mal notés en ce qui concerne le respect des libertés civiles et qui figurent parmi les moins démocratiques du continent, ayant notamment organisé des élections présentant de graves dysfonctionnements.

21 apport Afrique n° 255 d’International Crisis Group, 17 octobre 2017 : “Nouveau départ pour les relations entre l’Union africaine et l’Union européenne”. Consulté sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/255-time-reset-african-union-european-union-relations>. Voir aussi à ce sujet : https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/lue-debloque-50-millions-deuros-en-soutien-la-force-conjointe-des-pays-du-g5-sahel_fr. “Le 19 septembre 2017, l’UE a confirmé son engagement et sa volonté de soutenir de façon réactive et efficace ses partenaires du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Burkina Faso et du Tchad pour lutter contre le trafic de drogue et d’êtres humains, contribuer au rétablissement de l’autorité de l’Etat et au retour des personnes déplacées et des réfugiés, faciliter les opérations humanitaires et la livraison de l’aide aux populations affectées et contribuer à la mise en œuvre d’actions de développement au Sahel. Grâce à cet appui, financé au titre de la « Facilité Africaine de Paix », l’Union européenne contribue au déploiement et au renforcement de la Force conjointe, à travers la fourniture d’infrastructures, de certains moyens de transport, et de communication ainsi que de capacités logistiques et de protection. L’Union européenne finance aussi via le « Fonds fiduciaire d’urgence pour l’Afrique » plusieurs programmes dans la région afin de renforcer les capacités opérationnelles des autorités nationales, pour leur permettre d’effectuer un contrôle effectif du territoire et consolider l’Etat de droit, tels que le PARSEC au Mali ou le GAR-SI dans les cinq pays du G5 Sahel (et le Sénégal), qui sont complémentaires au déploiement de la Force conjointe. Le Fonds fiduciaire intervient également pour améliorer l’accès aux services de base, la résilience des populations vulnérables et le dialogue inter et intra-communautaire, essentiels pour assurer la durabilité des efforts en matière de sécurité”.

22 Intervention de Serge Michailof, chercheur associé à l’IRIS lors de la Conférence de haut niveau organisée le 22 novembre 2017 au Parlement européen à Bruxelles et intitulée “Vers un partenariat renouvelé avec l’Afrique”.

– est le premier des droits fondamentaux en jeu. Mais comment garantir que les fonds alloués visent prioritairement à satisfaire cet objectif si les Etats bénéficiaires n’offrent pas toutes les garanties en matière de “bonne gouvernance” (gestion transparente des ressources, respect de l’Etat de droit) ? Par ailleurs, ces dernières années, la multiplication des accords et clauses de réadmission permettant à l’UE de renvoyer des migrants illégaux dans leurs pays d’origine ou de transit prouve que ses priorités sécuritaires sont continuellement en porte-à-faux avec ses engagements en matière de protection des droits humains²³. La problématique migratoire est un perpétuel enjeu de tension entre l’UE et l’UA, car cette dernière estime que plutôt que de vouloir à tout prix freiner les migrations irrégulières, l’UE devrait trouver les moyens d’augmenter les flux réguliers de travailleurs africains vers son territoire, car l’Europe en aura besoin à l’avenir, vu le vieillissement de sa population.

Nous le comprenons donc déjà bien à ce stade : pour pouvoir se targuer d’une collaboration interrégionale réellement équilibrée, éthique et crédible avec l’Afrique, l’Union européenne va devoir résorber les multiples incohérences affichées par sa ou plutôt ses politiques à son égard, en améliorant les synergies entre ses acteurs constitutifs (fonctionnaires et responsables politiques au niveau des institutions communautaires et des Etats membres) et en préservant ses valeurs, quels que soient les impératifs réalistes en jeu. Ceci s’avère d’autant plus urgent qu’en ce début de 21^e siècle, si l’Europe a toujours autant besoin de l’Afrique (de ses opportunités d’investissements, de sa jeunesse, et de ses richesses naturelles), les Africains ne la regardent plus comme incarnant l’unique modèle à suivre puisqu’ils disposent de multiples autres collaborateurs potentiels (Chine, pays émergents, Etats-Unis, etc.), et peuvent dès lors théoriquement mieux jouer sur cette concurrence pour résister aux pressions et imposer

23 Gabrielli, 2007

Voir également le Rapport de l’Association européenne pour la défense des droits de l’homme, 7 octobre 2013 : “Pourquoi l’AEDH s’oppose à la signature des accords de réadmission de l’UE”. Consulté sur http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/user-files/file/Communiqu%C3%A9s/R%C3%A9admission%20AEDH%20note%20d%27analyse%2010_2013%20FR.pdf ; Rapport de l’ARCI, juin 2016 : “Les étapes du processus d’externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de La Valette à aujourd’hui”. Consulté sur http://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/2016/06/externalisation_docanalyse_ARCI_FR.pdf

leurs vues²⁴. Dans cette perspective, dans leur dialogue bilatéral, plutôt que de calfeutrer les déséquilibres inhérents à leur différences socio-économiques et politiques sous la rhétorique illusoire du “partenariat d’égal à égal”, il est peut-être temps que l’Europe et l’Afrique assument davantage les rapports de forces en présence car ce mythe de l’égalité, tronqué dans les faits, ne fait qu’aggraver les tensions et ravive les ressentiments hérités de l’époque coloniale: récemment encore, l’Union africaine s’irritait que les discussions politiques entre les deux entités se cantonnent toujours aux problèmes africains et que les leaders africains ne soient jamais consultés ou associés aux sommets traitant des grands enjeux strictement européens, comme le Brexit ou la répartition des migrants dans les Etats membres de l’UE²⁵. Donc soit on joue la carte du partenariat entre “égaux” et on l’assume jusqu’au bout, soit on évite d’utiliser ostensiblement un vocabulaire peu adapté aux réalités.

2. L’UE et l’intégration régionale en Afrique : entre promesses et réalités

Venons-en ainsi, pour terminer, au second grand canevas d’analyse de cette analyse : afin qu’au niveau interne à leur propre continent, les leaders africains s’approprient la logique de « l’intégration », il faut qu’ils aient pu en expérimenter concrètement les bienfaits, qu’ils récoltent les preuves qu’elle est la meilleure façon de garantir la sécurité régionale, le progrès social ou la croissance à long terme²⁶ : or, indépendamment de ce qui est mis en place aujourd’hui en Afrique, vu les difficultés essuyées par l’Union européenne elle-même dans tous ces domaines, suite à la crise de l’euro et à la résurgence des courants centrifuges (Brexit, crise catalane...), la première question qui surgit logiquement est la suivante : **“l’intégration” demeure-t-elle vraiment un modèle qui inspire la confiance ?** Par ailleurs, la deuxième question qui peut interpeller est

24 Smith, 2013, 316

25 Rapport Afrique n° 255 d’*International Crisis Group* (ICG), 17 octobre 2017 : “Nouveau départ pour les relations entre l’Union africaine et l’Union européenne”, p. 20.

26 Farrell, 2013

celle-ci : **comment l'UE peut-elle revendiquer favoriser l'intégration du continent africain, si les canaux avec lesquels elle interagit avec lui sont à ce point diversifiés et surtout *redondants*** ? La diversité en soi ne serait pas problématique si la répartition des tâches était bien pensée. Mais le souci à l'heure actuelle, c'est que les *mêmes* thématiques politiques relèvent d'acteurs/systèmes *différents* sans qu'aucune coordination entre eux ne soit assurée, ou pire, que dans un *même* domaine d'action, l'UE initie des programmes *contradictaires* qui *divisent* plus qu'ils ne *rassemblent*.

Illustrons cela par quelques exemples. Dans la palette d'accords disponibles, il y a tout d'abord le partenariat de Cotonou qui a pris le relais du "système Lomé" en 2000 et qui régit le dialogue politique, le commerce et la coopération au développement entre l'UE et les pays ACP, soit d'Afrique subsaharienne, des Caraïbes et du Pacifique, dotés de leurs institutions paritaires UE-ACP spécifiques ; l'Afrique du Nord n'entre pas dans ce partenariat puisque l'UE interagit avec elle depuis 2004 par le biais de la "Politique de voisinage" recouvrant d'autres accords bi- et multilatéraux²⁷. Parallèlement, une stratégie UE-Afrique a été initiée en 2007 avec l'ambition d'intégrer *tous les pays* du continent africain dans une collaboration politique renforcée : ici, l'interlocuteur principal de l'UE est l'Union africaine. Aujourd'hui, le dialogue politique de haut niveau s'opère davantage via la "stratégie commune" que dans le cadre du partenariat de Cotonou, ce qui amène de nombreux analystes à se demander pourquoi il faudrait aussi en maintenir un via le groupe

27 La politique européenne de voisinage s'applique à l'Algérie, à l'Arménie, à l'Azerbaïdjan, à la Biélorussie, à l'Égypte, à la Géorgie, à Israël, à la Jordanie, au Liban, à la Libye, à la Moldavie, au Maroc, à la Palestine, à la Syrie, à la Tunisie et à l'Ukraine. Elle a pour but de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. Cette politique s'appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l'état de droit et du respect des Droits de l'homme. C'est une politique bilatérale entre l'Union et chaque pays partenaire, qui s'accompagne d'initiatives de coopération régionale : le partenariat oriental et l'Union pour la Méditerranée. L'Union pour la Méditerranée (UpM) comprend les 28 États membres de l'Union, l'Union européenne et 15 pays méditerranéens [Albanie, Algérie, Bosnie-Herzégovine, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Mauritanie, Monténégro, Monaco, Maroc, Palestine, Syrie (dont l'adhésion est suspendue en raison de la guerre civile), Tunisie et Turquie]. La Ligue des États arabes a participé à toutes les réunions depuis 2008 et la Libye dispose d'un statut d'observateur. D'après la fiche technique de l'UE consultable sur http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/fr/displayFtu.html?ftuId=F-TU_6.5.4.html.

“ACP”, alors que les problèmes et les besoins de l’Afrique n’ont plus grand chose en commun avec les pays des Caraïbes et du Pacifique²⁸, comme en atteste d’ailleurs l’absentéisme des chefs d’Etats africains aux Sommets ACP²⁹. En plus, la dimension strictement « commerciale » des relations UE-Afrique se règle désormais en marge de Cotonou par le biais des « accords de partenariats économiques » (APE) regroupant non pas l’intégrité des pays ACP, mais des groupes de pays d’une même région, précisément en vue de favoriser l’intégration économique sous régionale entre partenaires de l’Europe. Au début des années 2000, l’intention suscita l’enthousiasme de part et d’autre mais le soufflé retomba bien vite : d’une part, les groupements qui se sont constitués dans le cadre de la négociation des APE ne correspondent pas aux organisations sous-régionales existantes. Certains défendent les nouveaux groupements qui se sont constitués en vue de négocier les APE comme ayant permis d’opérer des rationalisations utiles car les organes préexistants se chevauchaient les uns les autres³⁰ ou étaient trop fragiles (Frisch, 2015, 6). D’autre considèrent qu’en forçant certains pays à faire des choix pour rejoindre l’un ou l’autre groupe de négociation, les APE ont généré de nouvelles tensions et oppositions entre acteurs africains³¹. Aujourd’hui, il semble en tout cas difficile de considérer que les APE ont favorisé l’intégration sous-régionale puisque faute de parvenir à un accord au niveau régional,

28 Comprenant en majorité des anciennes colonies françaises, italiennes, portugaises, espagnoles ou britanniques, le modèle ACP est vu comme une construction coloniale : au-delà de ce passé colonial commun, peu de choses relient les membres de ce groupe, si ce n’est le changement climatique et certains aspects du développement. Les enjeux de paix et de sécurité des pays des Caraïbes et du Pacifique sont par exemple très distincts de ceux auxquels l’Afrique fait face. Rapport Afrique n° 255 d’ICG, *op. cit.*, p. 12.

29 Bossuyt, 2016, 23

30 Sur les 54 pays africains, 27 sont membres de 2 groupements régionaux, 18 appartiennent à 3 groupements, 1 pays est membre de 4 groupements tandis que 8 pays seulement ne sont membres que d’un seul groupement. (Léonard Matala-Tala, 2017, 30).

31 Cette situation risque d’aggraver les difficultés concernant les pays membres de plusieurs CERs. Ceci est manifeste par exemple dans le cas du COMESA, une CER qui aspire à établir un marché commun, alors que ses pays membres sont répartis entre trois différents blocs dans le cadre des négociations APE (en plus du partenariat euroméditerranéen). D’après S. Mevel, G. Valensisi, S. Karingi, “Les APE : quels impacts sur l’intégration régionale de l’Afrique?”, International Centre for Trade and Sustainable Development, 11 septembre 2014, consulté le 7 novembre 2017 sur <https://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/les-ape-quels-impacts-sur-l-integration-regionale-de-l-afrique>.

de nombreux Etats en sont revenus à conclure des APE intérimaires avec l'UE, à titre individuel, tandis que les pays les plus défavorisés préfèrent bénéficier du « Système de préférences généralisées », notamment via l'initiative « Tout sauf les Armes », régime leur assurant un accès encore plus aisé que les APE au marché européen (Sicurelli, 2010, 103). Si l'on ajoute par exemple le fait que dans ses relations commerciales et politiques avec l'Europe, l'Afrique du Sud bénéficie quant à elle d'un statut tout à fait distinct des autres pays africains – (puisqu'elle a conclu un accord commercial et de coopération au développement bilatéral avec l'UE en 1999, n'a rejoint la dynamique des APE que dans un second temps, avec les membres de la SADC, et a conclu un partenariat stratégique bilatéral avec l'UE en 2007) – on comprend pourquoi certains sont sceptiques quant aux résultats concrètement engrangés par l'UE en matière d'intégration économique régionale en Afrique. La multiplication d'accords particularisés ces dernières années tend à prouver que la diversité des situations locales ne permet pas encore d'établir des conditions valables pour des ensembles plus larges. C'est pourtant à cet objectif que tend la ZLEC (zone de libre-échange continentale africaine), notamment parce que le morcellement des ensembles APE ne rencontre pas les intérêts de transformation structurelle du continent. Alors que la création des APE entendait favoriser l'intégration en renforçant les convergences par sous-ensembles régionaux, selon certains aujourd'hui, il s'avère qu'ils pourraient plutôt freiner ou faire obstacle à cette intégration, en ce sens qu'ils défavoriseraient le commerce *intra*-africain au profit des échanges *euro*-africains³².

De manière générale, face à cette situation où l'UE multiplie les accords intérimaires et les aménagements temporaires, certains se demandent si elle ne devrait pas plutôt procéder parallèlement à certains « nettoyages », en supprimant des canaux d'interaction devenus désuets ?

32 Par exemple, selon certains analystes, à moins que les pays africains ne parviennent à réduire les tarifs dans l'ensemble de leurs CER – c'est-à-dire dans le cadre de la ZLEC – les produits européens – moins taxés dans le cadre des APE – pourraient finir par évincer les exportations intra-africaines, notamment dans les secteurs de la fabrication, du pétrole et de l'alimentation. La mise en place de la ZLEC pourrait compenser les effets négatifs des APE en terme de détournement du commerce intra-africain tout en contribuant de manière significative à l'accroissement nette des échanges, tant pour l'UE que pour les pays africains. S. Mevel, G. Valensisi, S. Karingi, *op. cit.*

Les débats sur le renouvellement de l'accord de Cotonou avec les ACP témoignent cependant des difficultés qu'éprouvent certains joueurs puissants (administrations ou Etats membres européens, ACP ou africains) à abandonner les acquis et les traditions³³).

Les difficultés affectent aussi le domaine de la prévention et gestion de conflits, car si la Commission a tendance à vouloir renforcer la capacité d'action de l'Union africaine en matière de paix et de sécurité, certains Etats membres pensent qu'il faut plutôt concentrer les efforts sur certaines organisations sous-régionales (comme l'IGAD par exemple dans le cas de la crise au Darfour³⁴), ou bien appuyer des coalitions d'Etats africains que les Européens connaissent bien, comme on a pu le voir à travers le soutien que la France et l'Allemagne ont voulu apporter aux forces militaires du « G5 Sahel »³⁵. L'option à privilégier dépend bien sûr du type de conflit en vigueur et de la résonance locale que telle ou telle structure, régionale ou continentale, peut revendiquer. Ainsi, comme nous l'avons dit, la multitude des canaux ou d'actions potentielles n'est pas nécessairement un défaut : au contraire, elle peut s'avérer bénéfique en vertu du principe de « subsidiarité », c'est-à-dire à condition que l'on identifie, dans la gamme disponible, l'organe ou le niveau le plus efficient pour l'opération à mener. Or pour l'instant, ce sont plutôt les priorités sécuritaires d'Etats européens individuels – comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne – et leurs affinités politiques particulières avec certains gouvernants africains qui se sont avérées déterminantes pour orienter les soutiens. Ceci risque d'accroître les rivalités entre les Etats, les CER et l'UA pour l'accès aux ressources. Par exemple, la panique de la France et de l'Allemagne face à la migration et au terrorisme explique l'appui européen offert au G5 Sahel, lequel s'effectua sans passer par le canal intermédiaire de l'UA, ce qui a beaucoup nui à la légitimité de l'organisation panafricaine, supposée être l'interlocutrice privilégiée de l'UE sur les questions de paix et la sécurité du continent³⁶. L'UE devrait donc clarifier le rôle qu'elle envisage pour chacun (Etats, organisations sous-régionales, UA), selon ses capacités objectives au regard de la dynamique de conflit à l'œuvre.

33 Bossuyt, 2016, 10-11

34 Sicurelli, 2010, 61

35 Rapport d'ICG, *op. cit.*, p. 26.

36 *Ibid.*, p. 28.

Evidemment, à ce stade de la réflexion, nous nous devons de considérer un paramètre essentiel de l'équation qui nous occupe : l'action et la responsabilité des dirigeants africains. Nous l'avons vu, trop souvent, les intérêts nationaux et régionaux concurrents contrecarrent les approches stratégiques plus unifiées, bénéfiques à l'ensemble du continent. Il faut bien reconnaître que depuis l'établissement de l'UA en 2002, la ferveur panafricaine s'est étiolée, notamment à cause des troubles mobilisant l'attention politique des dirigeants, y compris parmi les pays bâtisseurs de l'organisation (Nigéria, Ethiopie, Afrique du Sud et Libye). Il est clair que la *volonté politique* des leaders africains est un facteur décisif aux progrès de l'intégration. Et ces dernières années, bien que les chefs d'Etats africains aient pris des engagements concrets en matière de développement des infrastructures et des voies de communication, et aient lancé des initiatives favorisant le libre-échange (ZLEC) et la libre-circulation des personnes (le « Borderless Africa »), les moyens concrets de mise en œuvre n'ont pas toujours suivi (Matala-Tala, 2017, 31)³⁷. Mais au-delà de la « bonne volonté politique », d'autres facteurs « *systémiques* » sont aussi à prendre en considération pour comprendre les difficultés du passage à l'action, ce qui peut aussi relativiser la responsabilité des décideurs. Et dans cet ordre d'idées, on peut par exemple se demander si le modèle d'intégration européenne peut utilement inspirer les Africains. Les trajectoires historiques, les conditions géopolitiques, économiques et sociales qui ont favorisé le processus d'intégration régionale en Europe depuis le début des années 1950 sont à ce point *spécifiques* et *différentes* de celles qu'a connues l'Afrique qu'il est permis de douter que l'expérience européenne puisse orienter le rythme et la nature des transformations du

37 Comme l'écrit A. Mbembe : "Pour atteindre l'objectif d'un continent sans frontières, des outils d'identification biométrique et des bases de données communes sont indispensables. Nous devrions utiliser des procédures d'identification et des technologies en matière de sécurité pour générer une plus grande mobilité sur le continent, plutôt que de consolider le régime de "double confinement" auquel l'Afrique a été réduite". A. Mbembe, "Scrap the borders that divide Africans", consulté sur <http://mg.co.za/article/2017-03-17-00>. Mbembe revendique un changement de paradigme dans la gestion de la migration intra-africaine : ouvrir les frontières africaines implique que chaque Etat "mette sa propre maison en ordre" et cela commence par l'établissement de mécanismes efficaces d'enregistrement et d'identification des citoyens. A. Mbembe, "Africa needs free movement", consulté sur <http://mg.co.za/article/2017-03-24-00>.

continent africain. Par exemple, sans un degré élevé de cohésion économique, sociale et politique entre les Etats fondateurs de la CE, sans un niveau important de complémentarité entre leurs économies et sans le soutien financier et politique extraordinaire des Etats-Unis, cette intégration-là n'aurait pas pu voir le jour. Elle fut portée et approfondie par des institutions supranationales, qui furent confrontées au fil du temps à des difficultés accrues causées par les élargissements successifs de l'UE. Or aujourd'hui, les conditions qui présidèrent à la naissance de la CEE ne sont pas encore réunies dans de nombreuses régions d'Afrique : les niveaux de développement socio-économique entre « voisins » sont parfois encore très différents, certaines économies nationales voisines s'avèrent peu complémentaires, le rapprochement entre entrepreneurs locaux, et donc la coalition des forces au niveau micro-économique, sont compliqués par la toute-puissance des multinationales étrangères, sans compter que l'apport financier qui pourrait venir de l'étranger n'a aucune commune mesure avec l'aide que l'Europe a reçue des Etats-Unis *in illo tempore*³⁸. Ainsi, quand l'Union européenne incite l'Afrique à se fédérer sur le plan économique ou politique, elle en oublie parfois les étapes très progressives par lesquelles elle a dû elle-même passer, ainsi que les adjutants dont elle a bénéficiés³⁹. Par conséquent, l'UE ne peut évidemment pas exiger de l'Union africaine qu'elle ait la même capacité d'implémentation des politiques décidées communément, alors que ses moyens techniques, logistiques et financiers sont infiniment plus réduits et corsetés sévèrement par les aides extérieures (Farrell, 2013, 105)⁴⁰. On comprend donc pourquoi il est crucial que l'UA gagne en autonomie financière, c'est-à-dire que les chefs d'Etat africains honorent leurs promesses en contribuant davantage à son budget propre⁴¹. Et nous en

38 Defraigne, 2009, pp. 59-90

39 Farrell, 2010, pp. 84-87

40 Le rapport d'ICG du 17 octobre 2017 révélait à cet égard des chiffres éclairants : les 28 Etats membres de l'UE ont une population de 508 millions de personnes et un PIB collectif de 17,6 trillions de dollars, alors que les 55 membres de l'UA comptent 1,1 milliard de personnes et que leurs économies sont évaluées à 2,39 trillions de dollars. Le personnel de l'UE compte 32 546 employés et le budget annuel de l'UE est de 189 milliards de dollars. L'UA emploie quant à elle 1600 personnes et ses dépenses prévisionnelles pour 2018 s'élèvent à 769,4 millions de dollars. (Source : « L'Union européenne et l'Union africaine : un portrait statistique », Eurostat, 2016).

41 *Ibid.*, p. 4-5, p. 22-24, p. 31. En juillet 2015, les EM de l'UA se sont engagés à financer 25 % des activités de paix et de sécurité de l'UA d'ici à 2020. En juillet 2016, ils

revenons ainsi au critère de la « bonne volonté politique » du côté des gouvernants africains. A cet égard, le fait que les processus eurafricains marginalisent certains acteurs peut aussi limiter le potentiel intégrateur. Aujourd'hui, des financements européens encouragent les mécanismes favorisant la participation des populations africaines aux décisions qui les concernent ; les accords eurafricains prescrivent l'association de la société civile, du secteur privé, des milieux universitaires à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies de coopération ; des forums de discussion eurafricains s'adressant aux jeunes, aux femmes, aux hommes d'affaires sont organisés en amont des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement. L'approche "top-down" longtemps privilégiée par l'UE est donc de plus en plus compensée par des mécanismes "bottom-up" associant les citoyens lambda au débat et à l'élaboration de solutions. Mais là aussi, ces innovations ne prospéreront et s'intensifieront que si les leaders africains prennent leurs responsabilités et opèrent eux-mêmes la "décolonisation" réelle de certains systèmes et modes de pensée archaïques, qui empêchent également de traduire les concepts "d'appropriation"⁴², de "participation"⁴³ et "d'inclusion"⁴⁴, scellés dans les accords, en réalités.

ont accepté la proposition de D. Kaberuka, ancien président de la Banque africaine de développement, aujourd'hui haut-représentant pour le Fonds de la paix de l'UA, consistant à reverser 0,2 % du montant des importations de "tous les produits éligibles" du continent. A ce jour, seuls le Ghana et le Rwanda ont intégré cette taxe dans le droit national. Le Tchad, l'Ethiopie, le Kenya et la République du Congo sont les seuls autres Etats qui ont pris des mesures pour instituer cette taxe. D'autres Etats membres la critiquent ouvertement.

- 42 En vertu du principe de « l'appropriation », ce sont les pays en développement qui déterminent en toute souveraineté leurs priorités de développement tandis que leurs partenaires européens/étrangers « alignent » leurs programmes sur ces stratégies sans leur « imposer » de modèles (article 2 de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, révisé à Luxembourg le 25 juin 2005 et à Ouagadougou le 22 juin 2010) ;
- 43 Le principe de la « participation » justifiant l'ouverture des partenariats non plus aux seuls gouvernements, mais aussi aux parlements, aux autorités locales et à la société civile (secteur privé, ONG, milieux universitaires), qui peuvent être consultés sur les stratégies de développement, associés à leur mise en œuvre et à leur évaluation (article 4 de l'accord de Cotonou sur les acteurs du partenariat, article 8 sur le dialogue politique et article 58 sur l'éligibilité au financement).
- 44 Le nouveau *Consensus pour le Développement* de 2017 définit désormais le principe « de l'inclusion » sociale et de « la non-discrimination » selon ces termes (article 16) : « L'UE et ses Etats membres mettront en œuvre une approche de la coopération au

Conclusion

Nous l'avons vu, l'intégration est un phénomène qui peut concerner des domaines multiples, revêtir des formes ou des degrés très divers. Mais au sens strict, elle suppose que des acteurs *différents* soient capables de vaincre, par un accord *commun*, les barrières physiques, mentales, politiques, économiques, sociales ou culturelles qui les *divisent* pour *collaborer* c'est-à-dire pour gérer ensemble certaines choses dans leur intérêt mutuel et commun. Pour que ces vœux pieux deviennent réalité, sur le plan politico-institutionnel, cela n'implique donc pas de *renoncer* à ses différences en les masquant (par exemple sous la fable d'un "partenariat entre égaux") ; au contraire, les difficultés auxquelles les deux continents sont aujourd'hui confrontés *en interne* et *l'un vis-à-vis de l'autre* prouvent que c'est peut-être en *assumant* davantage la diversité et en intégrant sa valeur ajoutée qu'un modèle d'intégration peut progresser. C'est donc les yeux lucidement ouverts sur les inégalités patentes que les Européens et les Africains pourront pragmatiquement relever les défis auxquels la globalisation les confrontent. Cette vision lucide des difficultés va de pair avec une "décolonisation" des esprits, c'est-à-dire que chacun, où qu'il se situe sur la pyramide hiérarchique ou sur la carte géographique, puisse voir en l'autre un "égal de lui-même", ou en tout cas "un même ayant-droit" aux bienfaits de l'humanité. Et si les relations sociales s'envisagent aujourd'hui de plus en plus sur un mode dépersonnalisé voire virtuel, les complémentarités ne seront engendrées que par des interactions "incarnées", entre voisins, entre "semblables" faits de chair, de sang, et d'os, conscients de leurs richesses et besoins mais aussi, de leurs droits et devoirs mutuels.

développement fondée sur les droits, englobant *tous les droits de l'homme*. (...) Ils continueront à jouer un rôle essentiel pour veiller à ce que *personne ne soit laissé de côté, sans distinction* liée au lieu de résidence, à l'appartenance ethnique, au sexe, à l'âge, à un handicap, à la religion ou aux convictions, à l'orientation ou l'identité sexuelle, au statut de *migrant* ou à d'autres facteurs ».

Bibliographie

- BOSSUYT J., KEIJZER N., MEDINILLA A. et DE TOLLENAERE M., (2016), *The future of ACP-EU relations: a political economy analysis*, Policy Management Report 21, Maastricht, ECDPM.
- CRAWFORD G., (2013), "EU Human Rights and Democracy Promotion in Africa : normative power or realist interests ?", dans M. Carbone, éd., *The EU in Africa, Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance ?*, Manchester, Manchester University Press, p. 142-164.
- DEFRAIGNE J.-C. (2009), "The relevance of Europe's supranational experience for other regional integration processes: a geopolitical and economic comparative analysis from a long-term perspective", dans C. Franck, J.-C. Defraigne et V. De Moriamé, éd., *L'Union européenne et la montée du régionalisme : exemplarité et partenariats*, Louvain-la-Neuve, Academia Bruylant, p. 59-90.
- DUMOULIN A. et GROS-VERHEYDE N., (2017), *La politique européenne de sécurité et de défense commune*, Paris, Editions du Villard.
- ELGSTRÖM O., (2010), "Partnership in peril? Images and strategies in EU-ACP economic partnership agreement negotiations", dans S. Lucarelli et L. Fioramonti, éd., *External Perceptions of the EU as a Global Actor*, Londres, Routledge, p. 137-149.
- FARRELL M., (2004), *The EU and Inter-Regional Cooperation : In Search of Global Presence?*, dans *Comparative Regional Integration Studies e-Working Papers*, Bruges, United Nations University. En ligne sur : <http://cris.unu.edu/sites/cris.unu.edu/files/W-2004-9.pdf>
- FARRELL M., (2010), *From Lomé to EPA in Africa*, dans F. Söderbaum et P. Stalgren, éd., *The EU and the Global South*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 65-88.
- Farrell M., (2013), "African regionalism : external influences and continental shaping forces", dans M. Carbone, éd., *The EU in Africa, Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance ?*, Manchester, Manchester University Press, p. 98-118.
- FRISCH D., (2008), *La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale*, Rapport 15, Maastricht, ECDPM.

- FRISCH D., (2015), *De la division à l'intégration de l'Afrique. Réflexions sur le rôle de l'Europe*, Document de réflexion n° 169, Maastricht, ECDPM.
- GABRIELLI L. (2007), "Les enjeux de la sécurisation de la question migratoire dans les relations de l'UE avec l'Afrique", dans *Politique européenne*, vol. 2, n°22, p. 149-173.
- GRIMM S., (2010), *EU Policies Toward the Global South*, dans F. Söderbaum et P. Stålgren, éd., *The EU and the Global South*, Boulder/ London, Lynne Rienner Publishers, p. 43-61.
- HELLY D., (2010), *L'UE et l'Afrique : les défis de la cohérence*. *Cahiers de Chaillot*, Institut d'études de Sécurité.
- HETTNE B., (2010), *EU Foreign Policy : The Interregional Model*, dans F. Söderbaum et P. Stålgren, éd., *The EU and the Global South*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 15-61.
- KROTOV-SAND N., (2017), "Le Fonds fiduciaire d'urgence et son volet Sahel: l'immigration comme nouvel enjeu de sécurité et de développement", dans *Note d'analyse du GRIP*, Bruxelles, GRIP.
- MATALA-TALA L., "Le rôle et la place des communautés économiques régionales dans le développement de l'Afrique", dans *L'Afrique est-elle partie ? Bilan et perspectives de l'intégration africaine. 30 experts se prononcent. Transformations, Revue Interventions économiques*, hors série, p. 30-32, 2017
- MBEMBE A., *Politiques de l'inimitié*, Paris, La Découverte, 2016
- MEVEL S., VALENSISI G., KARINGI S., "Les APE : quels impacts sur l'intégration régionale de l'Afrique ?", International Centre for Trade and Sustainable Development, 2014, consulté le 7 novembre 2017 sur <https://www.ictsd.org/bridges-news/passerelles/news/les-ape-quels-impacts-sur-l-integration-regionale-de-l-afrique>
- NKUNDABAGENZI F., *Le développement, une arme de paix*, Bruxelles, GRIP, 2003
- PETITEVILLE F., "La coopération économique de l'Union européenne : entre globalisation et politisation", dans *Revue française de science politique*, vol. 51, p. 431-458, 2001
- SICURELLI D., *The EU's Africa policies. Norms, interests and impact*, Burlington, Ashgate, 2010
- SMITH M., "European policies, African impact and international order : (re)evaluating the EU-Africa relationship", dans M. Carbone, éd.,

The EU in Africa, Incoherent policies, asymmetrical partnership, declining relevance ?, Manchester, Manchester University Press, p. 307-323, 2013

- SÖDERBAUM F. et STÄLGREN P., "The Limits to Interregional Development Cooperation in Africa", dans F. Söderbaum F. et P. Stålgren, éd., *The EU and the Global South*, Boulder/London, Lynne Rienner Publishers, p. 141-157, 2010

Rapports de groupes de réflexion disponibles en ligne

Rapport de l'Association européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH), 7 octobre 2013 : "Pourquoi l'AEDH s'oppose à la signature des accords de réadmission de l'UE".

Consulté sur

http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Communiqu%C3%A9s/R%C3%A9admission%20AEDH%20note%20d%27analyse%2010_2013%20FR.pdf

Rapport de l'ARCI Associazione, juin 2016 : "Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de La Valette à aujourd'hui".

Consulté sur

http://www.integrationarci.it/wp-content/uploads/2016/06/externalisation_docanalyse_ARCI_FR.pdf

Rapport Afrique n° 255 d'International Crisis Group (ICG), 17 octobre 2017 : "Nouveau départ pour les relations entre l'Union africaine et l'Union européenne". Consulté sur <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/255-time-reset-african-union-european-union-relations>